

JURNAL ILMIAH

**EKSISTENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM
MEMBERIKAN KEADILAN ADMINISTRATIF TERHADAP PENCARI
KEADILAN**



Disusun oleh:

FATIATULO LAZIRA

NPM : 10 05 10291

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan dan Pemerintahan

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

FAKULTAS HUKUM

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

EKSISTENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMBERIKAN KEADILAN ADMINISTRATIF TERHADAP PENCARI KEADILAN



Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing pada tanggal 17 Januari 2014

Dosen Pembimbing,

Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

EKSISTENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMBERIKAN KEADILAN ADMINISTRATIF TERHADAP PENCARI KEADILAN

*Oleh: Fatiatulo Lazira
(Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta)*

ABSTRACT

Administrative courts are one of the implementing judicial authority that examine, hear and decide disputed in the administrative field. They are expected to uphold the law and justice against those seeking justice. Justice in law is always closely related to the paradigm that is the starting point of the umbrella and court functionaries. There are three (3) critical periods, which the concept of justice is strongly influenced by the paradigmatic concept developed in the law itself among others, the pre-positivism, positivism developmental period, and the post-positivism. Each has a different perspective on justice. Nowadays, the dominance of legal positivism in the lawless practices in Indonesia has given rise the lameness justice because justice is not related to the value of subjectivity and ethical values of each individual but for the sacralization of the text that gave birth to procedural fairness. Therefore, the deconstruction of texts in law is an alternative to substantive justice as the essence of the existence of the law, so that administrative justice in administrative courts could be reached.

Keywords: pre-positivism, positivism, post-positivism, administrative courts, administrative justice.

PENDAHULUAN

I. Latar Belakang Masalah

Jangan sekali-kali melupakan sejarah. Demikian, secara puitis Soekarno, menyampaikan pesan kepada generasi yang hidup pada setiap zamannya. Sejarah telah mengajarkan banyak hal, sehingga setiap individu manusia yang sekaligus makhluk sosial (*zoon politicon*) perlu menjadikan sejarah sebagai cerminan untuk membangun masa depan yang lebih baik - sulit untuk menunjukkan bahwa dalam proses transformasi masyarakat dari masa ke masa, sarat dengan penghisapan dan penindasan oleh satu manusia terhadap manusia yang lain, atau oleh satu bangsa terhadap bangsa yang lain. Ironisnya, kadang-kadang berlindung di balik atas

nama kekuasaan yang di era sekarang mendapat legitimasi melalui hukum yang terjelma dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.

Di dalam konteks hukum administrasi negara, frasa "penindasan atau penghisapan", mendapat penghalusan makna, yakni *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan). Dalam kaitannya dengan sifat manusia, penyalahgunaan kekuasaan disebabkan oleh sifat mendua hasrat manusia, yakni hasrat untuk merusak tatanan kehidupan yang tanpa batas (sisi *destruktif*) dan hasrat untuk membangun gerak kehidupan kearah yang lebih baik (sisi *konstruktif*)¹. Untuk membangun gerak kehidupan ke arah yang lebih baik, tentunya sebuah negara mengharapkan sisi *konstruktif* hasrat manusia lebih dominan daripada sisi yang lain. Salah satu upaya untuk mencegah sisi *destruktif* hasrat manusia menonjol daripada sisi *konstruktif* adalah dengan membuat peraturan (*regeling*) sebagai konkretisasi dari hukum yang merupakan sekumpulan peraturan yang mengatur tingkah laku manusia dalam masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*), adalah sebuah perspektif yang menunjukkan bahwa ada upaya-upaya untuk membangun peradaban masyarakat Indonesia di atas keadaban. Negara yang dipahami dalam kerangka pemikiran Logemann dan Krannenburg sebagai organisasi kekuasaan, kadang-kadang bisa disalahtafsirkan oleh para pemangku kepentingan (*stake holders*), sehingga kadang-kadang menggeser paradigma *rechtsstaat* pada pola *machtsstaat*. Akibatnya, kerangka ontologis keberadaan sebuah negara tidak tercapai, sehingga menurut Karl Max negara hanya dimengerti sebagai alat kekuasaan (kaum kapitalis) untuk menindas kelas yang dikuasai (proletar)².

Secara etimologis, istilah negara mulai dikenal pada zaman *renaissance* di Eropa pada abad ke 15, yakni *Lo Stato* (Italia), *L'Etat* (Perancis), *The State*

¹Ito Prajna-Nugroho, 2013, *Menelisik Hasrat – Mengenal Mania – Mengendalikan Kuasa Hasrat dan Kepentingan dalam Perspektif Filsafat Politik*, Makalah Lepas, disampaikan dalam Konferensi Studi yang diselenggarakan oleh Pergerakan Kebangsaan pada hari Rabu, 26 Februari 2013 di Semarang.

²Titik Triwulan T., 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, edisi pertama, cetakan pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm., 4.

(Inggris), *Der Staat* (Jerman) dan *De Staat* (Belanda). *Lo Stato* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan dengan istilah negara. Artinya suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di dalam wilayah (daerah) tertentu³. Thomas Hobbes mengemukakan bahwa sebuah negara terbentuk karena adanya perjanjian masyarakat (*contract sociale*). Perjanjian masyarakat ini dilatarbelakangi oleh ketidakteraturan kehidupan, di mana manusia yang satu menjadi serigala terhadap yang manusia lainnya (*homo homini lupus*), sehingga semua masyarakat berkumpul dan memilih seorang manusia atau sekelompok orang untuk menjadi pemimpin di antara mereka, dan keseluruhan hak-hak individu diserahkan kepada penguasa yang dipilih.

Konsep teori perjanjian masyarakat tersebut telah melahirkan absolutisme kekuasaan, sehingga oleh John Locke dan Jean Jacques Rousseau, mengembangkan paradigma baru dalam teori perjanjian masyarakat bahwa perjanjian masyarakat tidak serta-merta menghilangkan hak-hak individu, melainkan ada pula kewajiban penguasa untuk melindungi masyarakat sebagai warganya⁴. Di sinilah salah satu letak kerangka ontologis keberadaan negara, yakni untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Di dalam konteks kajian hukum administrasi negara, perlu kiranya dibedakan secara tegas pengertian negara dan pemerintah, serta ruang lingkup hukum administrasi negara dengan hukum tata negara yang seringkali dicampuradukkan. Secara sederhana, negara dalam segala kebijakannya merupakan sesuatu yang abstrak, sedangkan pemerintah yang melakukan perbuatan hukum adalah sesuatu yang konkret⁵. Pemerintah sebagai badan administrasi negara di samping sebagai alat kelengkapan negara dalam penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*)⁶, memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk melindungi hak-hak rakyat, sedangkan kata "pemerintahan" dalam ranah hukum administrasi negara juga dibedakan dalam pengertian

³*Ibid.*

⁴C.S.T. Kansil, Cristine S.T. Kansil, 2010, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm., 13.

⁵Lutfi J. Kurniawan, Mustafa Lutfi, Juni 2011, *Perihal Negara Hukum dan Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang, hlm., 5.

⁶*Ibid.*

pemerintahan umum dan pemerintahan negara, yang dipahami melalui dua pengertian, yaitu fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah) dan di pihak lain sebagai organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan)⁷. Di sisi lain, hukum administrasi negara mempelajari negara dalam keadaan bergerak, sedangkan hukum tata negara mempelajari negara dalam keadaan diam.

Pemerintah Indonesia sebagai *besturen* atau penyelenggara negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk melindungi hak-hak rakyat Indonesia. Hal ini secara jelas diatur di dalam alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu negara Indonesia mempunyai fungsi sekaligus tujuan; melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Demikianlah cita-cita proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Manifesto pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, kemudian dijabarkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Tahun Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3).

Dari uraian di atas, peraturan perundang-undangan harus sinkron dengan pembukaan UUD RI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Manifesto pembukaan UUD RI Tahun 1945 tersebut, dalam tataran praksis belum tercapai. Penyebabnya beragam, salah satunya adalah tidak terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean and goverment*) yang berpihak pada kepentingan rakyat, melainkan berpihak pada kepentingan pribadi atau golongan. Adagium yang dipopulerkan oleh Lord Acton; *power tends to coorupt, but absolute power corrupt absolutely*, yang artinya

⁷Philipus M. Hadjon, dkk., 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm., 6.

manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas pasti akan disalahgunakan⁸ adalah telah menjadi penyakit nasional⁹ para pemangku kepentingan di negara ini.

Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, perlu diikuti dengan penguatan sebuah sistem hukum yang berideologi. Sebuah sistem hukum tanpa basis ideologi adalah tidak mungkin, sebab hukum tanpa ideologi hanyalah kekuasaan telanjang dan itu berarti hukum sama sekali bukanlah hukum. Di sinilah, Pancasila sebagai ideologi negara menjadi payung dalam pembuatan hukum, yakni peraturan perundang-undangan.

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya, kadang-kadang bertindak melebihi wewenang yang ada padanya, bahkan tidak jarang menyalahgunakan kekuasaan tersebut. Di dalam kaitannya dengan tindakan administrasi pemerintah, masyarakat telah diberi ruang untuk menggugat setiap tindakan pemerintah melalui mekanisme yudisial, yakni Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang bernaung di bawah payung Mahkamah Agung. Peradilan Tata Usaha Negara lahir melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang untuk memeriksa setiap sengketa Tata Usaha Negara yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Apabila suatu keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara telah memenuhi secara kumulatif ketentuan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut, maka seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding

⁸Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, cetakan kedelapan, Rajawali Pers, Jakarta, hlm., 5.

⁹Mochtar Buchori, 2005, *Indonesia Mencari Demokrasi*, cetakan pertama, Insist Press, Yogyakarta, hlm. 25.

administratif atau gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengajuan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan langsung oleh orang atau badan hukum perdata yang bersangkutan atau dapat diwakili oleh kuasa hukum yang berprofesi sebagai advokat.

Selain Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tersebut, terdapat juga objek yang dapat disengketakan di Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif artinya tidak berwujud atau abstrak, yang artinya tidak berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini terjadi apabila badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan Surat Keputusan yang dimohonkan kepadanya oleh Penggugat, sedang hal itu menjadi kewajibannya maka hal tersebut dianggap sama dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Mengenai objek sengketa Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negative diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam hal pihak yang dapat mengajukan gugatan atau menjadi pihak Penggugat, Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, telah mengatur bahwa:

“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Pihak yang dapat digugat di dalam Peradilan Tata Usaha Negara diatur di dalam Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, menyebutkan bahwa:

Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah tergugat dan masyarakat sebagai *person* maupun badan hukum perdata sebagai Penggugat apabila suatu Keputusan Tata Usaha Negara ataupun Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif, bertentangan dengan kepentingan Penggugat. Namun, Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan seringkali dinilai mandul untuk memberikan keadilan administratif terhadap para pencari keadilan, sehingga upaya warga masyarakat untuk mencari dan menemukan keadilan administratif melalui jalur hukum, dalam hal ini melalui Peradilan Tata Usaha Negara belum maksimal dan bahkan kadang-kadang tidak tercapai.

Keadilan administratif yang dimaksud adalah keadilan yang diperoleh para pencari keadilan setelah mempercayakan suatu sengketa Tata Usaha Negara sebagai wujud tindakan administratif pemerintah diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Tindakan-tindakan pemerintah tersebut seharusnya dapat tidak disengketakan di Peradilan Tata Usaha Negara apabila telah memenuhi syarat-syarat formil dan materil pelayanan publik, di mana kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan menjadi prioritas.

Ditinjau dari uraian di atas, pemerintah sebagai penyelenggara negara seharusnya berorientasi untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik, yang meliputi: kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketetapan waktu; kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Asas-asas pelayanan publik seperti disebutkan di atas, adalah cerminan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berorientasi pada kepentingan rakyat. Dengan demikian, keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara menjadi tempat untuk menggugat setiap tindakan pemerintah yang tidak berorientasi pada kepentingan rakyat, sehingga keadilan administratif yang bermuara pada keadilan substantif tercapai.

Konsep ontologis Peradilan Tata Usaha Negara sebagai *judicial control* untuk menghadirkan keadilan administratif terhadap para pencari keadilan, justru belum tercapai karena beberapa kendala, baik dari sisi teoretis paradigmatis fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara, kendala yuridis normatif, maupun kendala dalam teknis pelaksanaan.

Secara komprehensif, kendala yang dialami oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sejalan dengan ungkapan Lawrence M. Friedman, juga disebabkan oleh karena belum terbangunnya sistem hukum, budaya hukum, dan substansi hukum yang baik dalam bingkai negara Indonesia sebagai negara hukum. Sistem hukum di Indonesia masih dipengaruhi oleh watak sistem hukum kolonial, dan sakralisasi terhadap hitam putihnya peraturan perundang-undangan (positivisme hukum) yang abai terhadap nilai dan menganggap hukum sebagai sesuatu yang bebas nilai (netral), sehingga hukum telah membelenggu keadilan sebatas keadilan prosedural, dan bukan keadilan substansial. Budaya hukum, seperti kesadaran hukum (*self respect*) juga ikut andil dalam menghambat proses pencarian keadilan oleh para pencari keadilan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Ironisnya, kadang-kala putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam prakteknya justru membawa Penggugat pada suatu keadaan yang lebih buruk (*reformatio in peius*).

Mengacu pada uraian di atas, konsentrasi permasalahan yang dibahas dalam penulisan hukum ini adalah mencari dan menemukan kerangka epistemologis keadilan administratif (*administrative justice*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam penulisan hukum ini, penulis akan memaparkan beberapa konsep keadilan yang menjadi ciri khas pemikiran pada era pra positivisme, masa positivisme, dan *post* positivisme dengan menggunakan pisau analisis dekonstruksi dalam hukum.

II. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang yang telah teruraikan di atas, adapun pokok masalah yang diteliti dalam penelitian hukum ini dibatasi pada 3 (tiga) hal. Ketiga permasalahan yang dimaksudkan adalah:

1. Bagaimana eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan?
2. Apa kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan?
3. Bagaimana upaya mengatasi kendala-kendala Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan?

PEMBAHASAN

I. Keadilan Administratif

Keadilan dinilai bersifat relatif. Demikianlah kesimpulan yang telah terbangun dalam proses pencarian terhadap keadilan (*searching of justice*). Hal ini dikarenakan keadilan menyangkut nilai etis masing-masing individu. Artinya, apa yang dianggap adil oleh seseorang, belum tentu dianggap adil oleh orang lain. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara, konsep keadilan administratif juga dikonsepsikan masih bersifat relatif. Akibatnya, keadilan atau keadilan administratif akan selalu berada dalam ruang pertarungan atau perdebatan, walaupun banyak konsep keadilan dalam hukum yang dikemukakan oleh para tokoh dengan berbagai latar belakang pemikiran yang berbeda, akan tetapi hal tersebut tidak dimutlakkan menjadi sebuah kebenaran akan definisi keadilan yang dijadikan standar keadilan dalam hukum.

Satjipto Rahardjo, hadir dengan melihat hukum dari perspektif yang berbeda. Satjipto Rahardjo dengan penuh keyakinan membuat sebuah kesimpulan, bahwa hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum¹⁰. Inilah yang disebut sebagai gagasan hukum progresif. Secara sederhana, hukum progresif dapat disimpulkan sebagai antitesa sekaligus sintesa atas cara berhukum positivistik selama ini yang melihat indikator keadilan semata-mata melalui teks peraturan perundang-undangan. Hukum progresif berusaha untuk menantang anggapan umum, termasuk anggapan akademisi dan praktisi hukum yang menjadi hamba

¹⁰Fatmatulo Lazira, 2012, *Atas Nama Hukum*, Kedaulatan Rakyat, edisi 60, 17 Januari. Yogyakarta.

atas teks hukum semata yang mengklaim bahwa hukum adalah sesuatu yang bebas nilai, tidak pandang bulu, bebas dari kepentingan, dan bersifat otonom. Oleh karena itu, eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam bidang hukum administrasi negara sekaligus pengawal negara (*the guardian of state*) berperan penting dalam memberikan keadilan administratif terhadap para pencari keadilan.

II. Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara

Eksistensi Peradilan Tata Usaha sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan masih belum tercapai. Hal ini disebabkan, karena paradigma sebagai payung berpikir masih mewarnai cara-cara berhukum di Indonesia. Inilah yang disebut dengan istilah, positivisme hukum, yakni sakralisasi teks hitam-putih peraturan perundang-undangan. Fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara cenderung terjebak dalam cara-cara berpikir yang legalistik - prosedural, sehingga keadilan administratif yang menjadi tujuan daripada para pencari keadilan melalui Peradilan Tata Usaha Negara tidak tercapai. Di sisi lain, proses pencarian keadilan (*searching of justice*) dalam tataran teoretis, juga menjadi penghambat untuk mewujudkan keadilan administratif dalam Peradilan Tata Usaha Negara yang bermuara pada keadilan substantif. Namun demikian, konstruksi pemikiran hukum *post* positivisme dalam bingkai negara hukum Indonesia merupakan usaha-usaha untuk membongkar cara-cara berhukum positivisme tersebut. *Post* positivisme menghadirkan hukum sebagai kesatuan dengan ideologi Pancasila, sehingga Pancasila dalam kaitannya dengan hukum adalah indikator untuk menilai suatu Keputusan Tata Usaha Negara dalam Peradilan Tata Usaha Negara agar keadilan substantif dapat terwujud. Terdapat beberapa kendala yang menjadi penghambat pencari keadilan untuk mendapatkan keadilan administratif dalam Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain:

1. Kendala yang bersifat teoretis, dominasi cara berpikir positivistik dan kemapanan berhukum seperti itu (positivisme), telah membelenggu fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga tidak ada keberanian

untuk menggunakan cara ber hukum *post* positivisme, misalnya melakukan pendekatan hermenutis terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

2. Kendala yang bersifat yuridis, yakni belum terbangunnya sistem hukum yang baik, sehingga berakibat secara menyeluruh terhadap substansi hukum, budaya hukum dan kesadaran ber hukum di Indonesia.
3. Kendala yang bersifat pelaksanaan atau teknis, yakni reformasi lembaga kekuasaan kehakiman, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara, masih belum terwujud. Akibatnya, tidak ada *self respect* dari badan/pejabat Tata Usaha Negara sebagai Tergugat untuk melaksanakan suatu putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Oleh karena itu, Guna mengatasi kendala-kendala tersebut, hukum seharusnya dipahami sebagai sesuatu yang tidak bebas nilai atau netral, melainkan sarat dengan muatan ideologis. Di Indonesia, hukum harus diarahkan pada Pancasila sebagai ideologi negara, agar keadilan substantif dalam Peradilan Tata Usaha Negara dapat diwujudkan. Di sisi lain, diperlukan progresifitas hakim sebagai fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara yang mempunyai peranan penting untuk memberikan keadilan administratif terhadap para pencari keadilan yang menuju pada keadilan substantif, disertai dengan pembangunan kesadaran ber hukum. Perbaikan sistem hukum, budaya hukum, dan substansi hukum serta kesadaran ber hukum, niscaya akan menghantarkan Peradilan Tata Usaha Negara pada cita-cita sejatinya, yakni sebuah lembaga yang dipercaya sebagai pengawal kebijakan-kebijakan negara (*the guardian of state*).

PENUTUP

Ontologis Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan keadilan administratif terhadap pencari keadilan. Oleh karena itu, diperlukan upaya-upaya untuk mengubah cara-cara ber hukum yang masih diwarnai paradigma positivisme, yakni dengan menghadirkan fungsionaris-fungsionaris di Peradilan Tata Usaha Negara yang memiliki keberanian untuk melakukan terobosan-terobosan hukum, apabila suatu teks peraturan perundang-undangan

menghambat proses untuk mewujudkan keadilan substantif. Dalam tataran praksis, fungsionaris Peradilan Tata Usaha Negara, harus memiliki integritas, sehingga tidak memutlakkan cara-cara kerja positivisme hukum, atau memutlakkan cara kerja hermenutis di sisi lain atas nama keadilan, melainkan menerapkannya secara proposional. Selain itu, tranformasi paradigma dari postivisme ke *post* positivisme, bukanlah hal gampang. Oleh karena itu, Pendidikan Tinggi Hukum sebagai saluran yang melahirkan kader-kader aparat penegak hukum, seharusnya sejak dini membangun kader-kader aparat penegak hukum yang progresif dalam berhukum. Perlu pembenahan sistem hukum, budaya hukum, dan kesadaran berhukum, yang semuanya dilandasi oleh semangat Pancasila sebagai ideologi negara. Saran terakhir penulis adalah berkaitan dengan revolusi sistem bukum, bahwa sistem hukum yang berlandaskan pada Pancasila, harus dimulai melalui pengakuan kedaulatan rakyat yang menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada legislator-legislatur dalam bingkai ketatanegaraan Republik Indonesia.

III. Daftar Pustaka

Buku:

A. Mukthie Fadjar, 2013, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, edisi pertama, cetakan pertama, Penerbit Setara Press, Malang.

Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Edisi pertama, cetakan pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Andi Hamzah, Baharudin Lopa, 1991, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, edisi kedua, cetakan pertama, Penerbit Sinar Grafika.

B. S. T. Kansil, Cristine S. T. Kansil, 2010, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, PT Rineka Cipta, Jakarta.

FX. Adji Samekto, 2008, *Justice Not For All – Kritik Terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis*, cetakan pertama, Genta Press, Yogyakarta.

Haryono, dkk., 2013, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Penerbit Setara Press, Malang.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara - Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, edisi revisi, cetakan keempat, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Lusia Indrastuti, Susanto Polamolo, 2013, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia – Refleksi Proses di Persimpangan*, Total Media, Yogyakarta.

Lutfi J. Kurniawan, Mustafa Lutfi, Juni 2011, *Perihal Negara Hukum dan Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang.

Mahkamah Agung RI, 2011, *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat dari Beberapa Sudut Pandang*.

Martiman Prodjohamidjojo, 1993, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Ghalia Indonesia.

Mochtar Buchori, 2005, *Indonesia Mencari Demokrasi*, cetakan pertama, Insist Press, Yogyakarta.

Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, edisi pertama, cetakan kedua, Liberty Yogyakarta.

Muhamad Erwin, 2011, *Filsafat Hukum – Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, edisi pertama, cetakan pertama, Rajagrafindo Persada.

Petrus C. K. L. 2013, *Ideologi Hukum - Refleksi Filsafat atas Ideologi di balik Hukum*, edisi pertama, cetakan pertama, Insan Merdeka.

Philipus M. Hadjon, dkk., 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.

Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, cetakan kedelapan, Rajawali Pers, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.

-----, *Sosiologi Hukum – Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta.

Sukarna, 1981, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Penerbit: Alumni.

The Liang Gie, 1993, *Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan Dalam Negara Indonesia*, edisi pertama, cetakan pertama, Liberty Offset Yogyakarta, Yogyakarta.

Titik Triwulan T., 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, edisi pertama, cetakan pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Victor Situmorang, 1989, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, cetakan pertama, Bina Aksara, Jakarta.

Widodo Dwi Putro, 2011, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, cetakan pertama, Genta Publishing, Yogyakarta.

Y. Sri Pudyatmoko, W. Riawan Tjandra, 1996, *Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.

Jurnal:

Jurnal Dinamika Hukum, Inge Dwisvimiar, *Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Vol. 11, No. 3, September 2011.

Website:

<http://zainalmuttaqin.blog.com/2013/07/02/ombudsman-aksesori-demokrasi/>, diunduh pada tanggal 10 September 2013.

Makalah:

Ito Prajna-Nugroho, 2013, Menelisik Hasrat – Mengenali *Mania* – Mengendalikan Kuasa *Hasrat dan Kepentingan dalam Perspektif Filsafat Politik*, Makalah Lepas, disampaikan dalam Konferensi Studi yang diselenggarakan oleh Pergerakan Kebangsaan pada hari Rabu, 26 Februari 2013 di Semarang.

Artikel:

Fatiatulo Lazira, 2012, *Atas Nama Hukum*, Kedaulatan Rakyat, edisi 60, 17 Januari. Yogyakarta.

Kamus:

Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga, Balai Pustaka, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344); Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380); Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079);

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899);

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).